

中国应对美国再版“印太” 概念的策略性思考

叶海林

【内容提要】本文回顾了一年多来美日印澳四边安全机制在美国再版“印太”概念框架下军事、经济互动的基本情况，提出“印太”概念及美日印澳四边互动已经成为中国全球战略和周边战略面临的关键挑战。中国在制定应对美日印澳四边安全机制的策略时应该将印度做为重点，但应注意印度对中国释放信号的解读和认知方式，以及印度国内政局变化对印度外交路线及行为的影响。在此基础上，讨论了印度大选对印度国内政局走势的影响并分析了印度大选后可能的政策走向，特别是对华态度的发展变化趋势。

【关键词】印度 美日印澳四边安全机制 “印太” 战略认知

【作者简介】叶海林，中国社会科学院亚太与全球战略研究院副院长、中国社会科学院南亚地区研究中心主任、研究员，主要从事南亚问题研究，电子邮箱 yehl@cass.org.cn.

【DOI 编码】10.16717/j.cnki.53-1227/f.2019.05.001.

自2017年美国特朗普将“印太”概念纳入美国国家安全战略并将之置于美国的首要战略方向以来，美国再版“印太”概念四个主要成员国美日印澳之间的互动日渐频繁，军事合作动作频频，经济联系不断加强，外交协同态势明显，美日印澳四方正在深化“印太”概念下的战略合作，使之从一个含混不清的概念表述朝具体的战略框架方向深化。

学界普遍认为，美日印澳四边安全机制和“印太”战略具有明显的中国指向。如何应对美国再版“印太”战略，是中国当前周边外交和大国外交的重要课题。中国所采取的策略，将会与美日印澳四边安全机制形成互相建构的过程，中国既要防止反应过度，从而引发四边的强烈反弹，加速四边以遏制和围堵中国为目标战略同盟的形成，同时也要注意避免采取过多的战略退让动作，导致中国在实现大国战略及周边战略目标的过程中付出过多代价，甚至导致美国再版“印太”概念在没有对中国形成实质性的威胁时就已经收获了抑制中国对外战略目标实现、挫伤中国对外战略意志的利益。

在中国应对美国再版“印太”概念的策略当中，印度毫无疑问地占据了非常重要的地位。理论上，中国可以通过争取印度，以分化美日印澳四边安全机制。但是，中国在争取印度的过程中，应该关注印度国内政治局势对印度外交路线的影响，特别需要关注印度对中国释放善意信号的解读和认知，以免中国背负过高的外交负担，进而影响到中国整体对外战略目标的推进。

一、当前国内学术界对中国“印太”概念应对策略的主要观点

目前国内学术界有关“印太”概念的研究多集中在概念本身的辨析和厘清、“印太战略”的发展前景及其对中国影响的评估等方面，而有关美日印澳四边合作的相关研究较少，学者大多分别从四个国家的角度出发，探讨其参与“印太战略”的动因和战略手段，兼论中国的应对策略，着重讨论中国如何应对“印太”战略的相关文献较少。在既有研究中，学界关于中国如何应对“印太”战略主要有以下几种思路：一是保持战略定力，冷静谨慎地应对“印太”战略以及美日印澳四边合作；二是利用美日印澳内部的差异性和矛盾进行分化；三是利用中国的经济优势促进中印、中澳、中国－东盟的经济合作，共建和平、发展、合作与共赢的地区秩序；四是承认“印太”战略对中国的积极作用，主动塑造印太地区政治，让中国进入印度洋这一现实被更广泛接受。

中国学术界和政策界普遍认为，美国再版“印太”概念所针对的国家就是中国。不过，在“印太”概念推出以来的一年多时间里，人们看到的更多是“印太”概念实施进程步履蹒跚，特别是美国“印太”概念主要战略伙伴战略意图和战略意志的犹豫不决。整体而言，“印太”概念在军事安全协作、经济合作以及外交协同等各个方面的进展都还没有达到一项宏大的地缘战略架构所需要的水平和程度。针对并不成熟的“印太”概念及其实施，有学者认为应保持战略定力，冷静慎重地应对美日印澳四边安全机制在“印太”概念下推动战略协调的具体动作，不急于进行预防性外交，特别是不急于进行所谓分化瓦解工作^①。当然，保持战略定力并不意味着不作为，中国应抓住要害，分清利弊和主次。“印太”战略的关键是印度，但这并不意味着一味地笼络、讨好印度就会减轻中国自身的压力。印度领导人肯定也认识到自身的战略优势，采取左右逢源捞取战略资源的策略。况且，以目前的中印关系来看，中国可用来安抚印度的战略资源并不多。因此，也有学者主张，基于制度制衡理论，中国应该采取广

^① 叶海林 《“印太”概念的前景与中国的应对策略》，《印度洋经济体研究》2018年第2期。

泛撒网的应对策略,积极发展与日本和澳大利亚的双边关系^①,通过分化政策、制度制衡战略等应对正在形成的“印太”机制和“四国安全对话”机制。有学者进一步分析了中国与四国机制具体成员的关系,指出从中国与澳大利亚的经济关系角度看,中澳经济相互依赖具有不对称性,中国只需要继续保持国内经济的稳定增长,切切实实地让澳大利亚感受到与中国的对抗得不偿失^②,就足以化解美日印澳的战略联动。

除了试图从正面直接化解美日印澳的战略联动以外,许多学者也认为,中国需要从间接方向入手,发挥比较优势,采取迂回战略,化解美国通过在中国周边地区构建“印太”联盟体系以围堵中国的企图。2010年,中国成为世界第二大经济体,经济、军事实力快速增强,在周边地区和全球范围内可以投送及使用的物质力量不断增加,中国有能力通过经济手段增进与其他国家的友好关系,可利用“一带一路”、中国-东盟合作等机制加强与印太国家的合作,推动战略互信。多年以来,中国以经济手段化解周边安全挑战和大国战略压力的策略偏好已经形成,并在中国外交具体实践中反复得到应用。这种思维方式自然也会体现在中国应对美国再版“印太”概念的对策建议当中。

针对东盟国家普遍对美国再版“印太”概念反应冷淡的现实,许多学者建议,中国可以利用这个机会主动加强与东盟的关系,并帮助东盟重新拾起领导地区多边机制建设的信心。^③有学者强调中国要重视对印度洋地区的投资布局,通过深化双边与多边合作机制加速中国与这一地区的经济融合^④。当然,也有学者争辩说,经济相互依赖与政治关系紧密不一定呈正相关关系,但无论如何,经济因素总可以作为国家间关系的重要维系基础而存在。通过强化经济合作,中国至少可以努力争取东南亚国家不成为美国再版“印太”概念中太平洋板块和印度洋板块的连接枢纽。因此,有学者提出中国应通过与东南亚国家的合作对“印太”概念进行对冲^⑤,东南亚国家对美国再版“印太”概念不做积极回应,那么印度洋和太平洋就会一直是美国两个独立的战略方向,不至于对中国形成联合挤压的战略态势。

① 贺凯 《美国印太战略实质与中国的制度制衡——一种基于国际关系理论的政策分析》,《现代国际关系》2019年第1期。

② 章节根、李红梅 《澳大利亚对“印太”战略的认知、原因及应对》,《印度洋经济体研究》2018年第3期。

③ 贺凯 《美国印太战略实质与中国的制度制衡——一种基于国际关系理论的政策分析》,《现代国际关系》2019年第1期。关于与东盟合作的具体做法,文中有详细列举。

④ 朱翠萍 《特朗普政府“印太”战略及其对中国安全的影响》,《南亚研究》2018年第4期。

⑤ 叶海林 《“印太”概念的前景与中国的应对策略》,《印度洋经济体研究》2018年第2期。

学术界和政策界除了关注中国应对的战略方向选择外，还对应对策略的具体实现路径提出了诸多建议。随着美国霸权体系在全球范围内遭遇越来越多的挑战，加之中国综合实力上升，对外政策日渐积极，相当一部分学者认为，中美在未来很长一段时期内都会处于竞争状态。中美两国以及印太地区主要行为体如印度、日本、澳大利亚、东盟等都需要学习如何在中美竞争的背景下相处、合作。有学者指出，总体来看，中国的应对方案应包括合作、包容和斗争三个方面。对于“印太”倡议中的合理内容，中国可选择合作，如以“21世纪海上丝绸之路”倡议来包容美国“印太”概念的经济部分，同时继续与“印太”概念中的冷战成分进行斗争。^①也有学者指出可以考虑积极主动地将美国“印太”概念置于“一带一路”概念之内，以化解“印太”概念针对中国的一面。^②与主张美国“印太”概念存在一定积极意义并主张利用这种积极意义与之对接不同，有观点认为，中国应该一定程度地忽视印太概念^③，继续努力以主动行为塑造印太地区的地缘政治格局，要么借助已经风行多年的“印太”概念推动中国在印度洋地区的存在常态化^④。要么通过东南亚小国合作，通过竞争迫使印度承认中国进入印度洋的现实，最终在互相尊重的基础上实现中印合作。^⑤

二、2018年以来美日印澳合作基本情况

2018年8月，美国国会通过国防授权方案，要求美国政府制定“全政府”（Whole-of-Government）对华战略，即综合使用经济、政治、外交、军事、信息战等各种手段赢得与中国的战略竞争。这一指针体现了特朗普版美国国家安全战略当中把中国作为主要竞争对手之一的战略指导思想，也符合美国自2017年底以来的全球战略实践。在这一战略指导思想的指引下，美国试图引领并推进美日印澳四边安全机制的全方面合作，并在四边合作机制的基础上，推动“印太”不断从概念设想转变为战略实践。

第一，四边军事方面动作频频，安全合作成为“印太”从概念表述升级为战略实践的主要领域。2018年5月，特朗普政府将美国“太平洋司令部”正式

① 张家栋 《美国“印太”倡议及其对中国的影响》，《印度洋经济体研究》2018年第3期。

② 林民旺 《“印太”的建构与亚洲地缘政治的张力》，《外交评论》2018年第1期。

③ 周方银、王婉 《澳大利亚视角下的印太战略及中国的应对》，《现代国际关系》2018年第1期。

④ 章节根、李红梅 《澳大利亚对“印太”战略的认知、原因及应对》，《印度洋经济体研究》2018年第3期。

⑤ 叶海林 《“印太”概念的前景与中国的应对策略》，《印度洋经济体研究》2018年第2期。

更名为“印太司令部”。同年8月,美国价值7170亿美元的“2019财年国防授权法案”由总统特朗普签字后正式生效,法案强调“印太”战略对于维护地区海上安全以及确保美国主导地位的必要性,声称支持强化与日本、澳大利亚、印度以及其他地区国家的军事合作,支持改善对中国台湾地区的防务能力。

美日印澳四边军事合作之中,以美日军事合作动作规模最大,合作层级最高。2018年10月31日,指挥驻日美军导弹防御部队的新司令部成立仪式在神奈川县的驻日美军陆军基地举行。2018年11月,美日举行“利剑2019”联合军演。在这场号称“日本及其周边地区有史以来规模最大的军事演习”^①中,双方有近6万人参加,演习在空中、海域、两栖作战平台上全面展开,充分展现了同盟全方位、多层次、立体化深度军事合作的成熟度。作为对美国战略构想的回应,2018年12月,日本新版《防卫计划大纲》强调,“日美同盟与日本自身的防卫体制相符,将持续作为日本安全保障的基轴存在下去”。

伴随着美日合作的深化,日澳军事合作也有所加强。2018年1月18日,澳大利亚总理特恩布尔访问日本,商讨《访问部队地位协定》(VFA)。2018年10月10日,日本和澳大利亚两国政府在外长防长磋商(“2+2”会谈)中确认,将尽早达成《访问部队地位协定》,确定日本自卫队与澳军开展联合活动时的法务处理办法。

与起步不久但进展迅速的日澳合作形成对照的是,美印军事合作酝酿了很久,进展却比较有限,尽管双方都高度强调军事防务合作的意义,然而就合作的状态和水平而言,暴露出来的更多是美印互信的匮乏。

2018年6月,据《印度斯坦时报》(Hindustan Times)援引该国国防部门消息人士的话报道,目前该国国防部期待内阁安全委员会(CCS)批准从俄购买价值约为55亿美元的5套S-400“凯旋”远程防空导弹系统。印度强调,即使遭到美国反对,印度也不会放弃从俄罗斯购买现代S-400系统。

尽管在印俄军事合作的问题上,美国和印度意见分歧明显,然而这种分歧并没有严重到影响美印军事合作基本态势的程度。2018年9月美国和印度首次举行外长和防长“2+2”对话。代表美方参会的是国务卿蓬佩奥和国防部部长马蒂斯。印方参会的是外长苏什玛·斯瓦拉杰和国防部部长尼尔马拉·西塔拉曼。双方签署了《通信兼容与安全协议》。就此,印度有权获得美国所供应的军事装备(军事运输机和直升机)上安装的通信系统保护设备。这是美国再版

^① 姚国民《美日举行史上最大规模“利剑-2019”联合军演》,《中国经贸导刊》2018年第34期,第44-45页。

“印太”概念推出后，美印双方安全合作迄今为止取得的最关键成就。

与此同时，印日军事合作也有所加强。不过，与美印防务合作类似，日印防务合作当前也主要聚焦于消除双边合作的法律障碍以及为未来防务合作的加强奠定法律基础的阶段，具体成效并不显著。2018年11月，在印日两国举行的双边首脑会晤上，讨论并确定了一项名为“物品役务相互提供协定”（ACSA）的基地共享协定，同意印度军方与日本自卫队使用对方军事基地进行后勤保障。具体来说，该协定将允许印度海军使用日本在吉布提的基地，同时日本海上自卫队也可以使用印度在印度洋安达曼-尼科巴群岛的军事设施以及其他海上设施。

第二，四边经济联系不断加强，美国试图通过私营资本的力量服务“印太”概念，从基础设施和价值观两方面对冲中国“一带一路”倡议。在促进经济合作方面，与中国推动的“一带一路”倡议具有强烈的政府间合作色彩形成对照的是，美国再版“印太”概念强调发挥私营企业的作用，通过银行、海外私人投资公司（OPIC）等大力带动美国私营企业扩展与印太地区的相关业务，进而为美国的外交和国家安全政策服务。2017年12月，在美日印澳四国外交部门的联合工作组会议召开后不久，OPIC就与日本国际协力银行（JBIC）等机构签署协议，共同为地区国家提供基础设施融资等方面的支持。2019年7月，为落实“印太战略”经济部分的内容，美日澳政府宣布建立更加紧密的三边伙伴关系，推动具有透明性、开放竞争和债务可持续性的项目。应该注意到，美国强调私营企业的作用，不仅仅因为美国在这一领域的比较优势，还基于美国在理念和价值观层面对冲“一带一路”倡议的需要。

2018年1月特朗普签署了国会两院通过的《更好利用投资引导开发法案》，旨在扩大美国在基础设施领域的投资，计划于2019年10月前成立新的国际开发金融公司，并将美国的对外发展融资规模从之前的290亿美元提高到600亿美元。2018年9月，美国和日本公布“印太”战略合作文件，宣称将通过日美战略能源伙伴关系支持亚太地区的能源基础设施合作。

2018年8月，美国国务卿蓬佩奥在新加坡美国-东盟部长会议上表示，美国将拨款3亿美元用于加强印太地区安全。2018年11月，美国副总统彭斯访日，双方宣布将为印太地区基础设施建设提供700亿美元援助。2018年12月31日，特朗普签署了《亚洲再保证倡议法》，包括增加美国在印太区域的安全利益、经济利益及价值观等多方面战略。

第三，机制建设层面，四方以双边对话为主、三边合作为辅，推动四方互动格局基本形成。美日印澳四国之间逐步建立起双边的外交部部长与国防部部

长的“2+2”对话机制，并将这种合作对话机制逐步放大到印太地区。日本与澳大利亚早在2007年就确立了外交部部长与国防部长的“2+2”对话机制。日本与印度则是在2007年建立了外交部部长级别战略对话机制，2009年开始建立外交秘书与国防秘书的“2+2”对话机制，并于2010年7月2日举行了首轮对话。2017年12月12日，澳大利亚与印度举行了首次“2+2”外交秘书与国防秘书的对话。2018年9月，在经历推迟后，首轮美印“2+2”对话在新德里举行。由此，美国和四边安全机制的其他三方都建立了“2+2”机制，四方中任何两方之间的“2+2”对话机制也已经建立。

除双边合作外，四国机制下的三边合作也得到了加强。2019年3月，对抗“北方-2019”演习在关岛安德森空军基地举行，美澳日三国空军共有超过2900名军人和大约100架飞机参演，演习聚焦于美澳日三国空军的互用性，内容包括空战训练、大规模部队部署运用训练、人道主义援助和灾害救援规程合作等。

到目前为止，四边安全机制仍然是以双边互动为主，三边合作时有体现，但四边对话的层级和内容则比较有局限性，主要体现在每年一度的瑞辛纳对话。2019年1月，瑞辛纳对话再度在新德里举行，对话再次强调了执行“自由开放的印度太平洋战略”的重要性。但是，从参加人员的层级也能判断出，目前四边安全机制仍然没有能取得实质性的突破，参会人员主要还是专业部门负责人如军方将领，对话也主要体现为立场的共同宣示上，而不是具体行动的协调方面。

三、中国应对美国再版“印太”概念策略的认知与解读问题

不论美国对其再版“印太”概念的战略意图做怎样的解释和说明，美方的说辞因场合不同以及代表部门不同，经常是多变甚至是矛盾的，以美日印澳四边安全机制为核心的“印太”概念使得中国周边环境乃至面临国际环境都发生了消极变化是确定无疑的。

一方面，“印太”概念对中国的负面冲击体现在中国战略压力的增大。原本中国周边战略的主要压力来自于从朝鲜半岛到南海的海上方向。印度所在的南亚-印度洋区域只是中国的次要战略方向。中国在这一地区的对策不论其效果如何，都不会严重影响中国的整体外交形势。而随着“印太”概念的逐步现实化，印度与美日澳的互动不断加强，战略协调日渐紧密，南亚-印度洋方向在中国周边战略整体布局中的地位呈上升趋势。中国有可能面临来自两个战略方向的联动压力，战略压力因而增大。虽然南亚-印度洋方向在短期内不太可能

和海上方向一样成为中国主要的战略压力来源，但美日澳借助印度的力量，在印度洋方向对中国施压，以迫使中国两线应对，这种危险是客观存在的。

另一方面，美日印澳互动的加强使印度在整体实力上远不如中国的时候，可以因势而起，获得更多对华博弈筹码。近年来，中国无论是在南亚地缘战略上，还是在“一带一路”倡议推进过程中，都一直高度重视印度的作用，对印度进行了多方争取，希望将印度转化为中国周边战略的关键合作伙伴以及“一带一路”倡议的重要合作方。即使在严重破坏中印基本战略互信的洞朗事件期间，中国的应对策略也始终为日后中印关系的改善预留空间。然而，中国主动释放的善意并没有获得印度的对等回报，印度自莫迪上台以来对华“问题外交”的博弈模式从未改变。究其原因，印度并不是凭借自身的实力与中国展开博弈，恰恰是印度认为，当前国际形势对印度有利而对中国不利。印度认为，中国面对来自美国及其战略联盟体系来自海上方向的巨大压力，不会因为印度富有攻击性的外交和边境政策而与印度发生大规模冲突，导致中国的南亚-印度洋方向地缘政治态势陷入动荡。美日印澳的互动越密集，动作越频繁，声势越大，印度的对华战略底气就会越足。

特别需要注意的是，假如中印之间的交往模式陷入印度负责制造问题，而中国负责解决问题的“单方维稳”态势。那么，即便美日印澳的互动实际效果并不理想，印度对华态度依然可以持续保持咄咄逼人的倾向。

一种常见的分析美日印澳四边安全机制的框架认为，美国与日本、澳大利亚早已形成了牢固的战略联盟体系，美日印澳实际上并不是以美国为中心的轮辐结构，而是以美日澳为战略发起方、以印度为战略接受方的“3+1”模式。美日印澳作为一项战略安排，实际上取决于印度的态度。如果印度积极投身于美国再版的“印太”概念战略框架中，则美日印澳有可能成为美国在印太地区的基本安全架构。而如果印度延续战略自主传统，至少在中美之间保持中立，则以美日印澳四边安全机制为核心的“印太”战略便无从谈起。按照这一分析态势，中国应对美日印澳的策略，应该是竭尽所能争取印度，避免印度倒向美日澳一方，以中印的“合纵”，对抗美日印澳的“连横”。

从静态的战略结构看，中国的确应该将印度作为化解“印太”战略的核心国家和主要争取对象。但如果动态地考察中印两国多年来的互动模式，特别是准确把握印度国内政局走势对其外交政策的影响就不难发现，将印度做为化解美日印澳压力的主要争取对象这一策略，可能存在较大风险。风险主要来自印度对中国善意行动的理解和判断，以及印度对自身在国际舞台上定位的认知。只有印度的确认为，中国的善意是具有战略长期性的，而不是应对美日印澳压

力的策略之举，并且认为其自身在国际舞台上已经是一个与中国处于对等地位的世界大国，其战略自主性是自身重要的外交财富，在这两个条件同时成立的情况下，印度才可能以对等的善意回应中国，至少在中美之间保持中立，不试图以对华示强来换取美国的战略回馈。

而假如印度认定中国的善意仅仅是美国压力下的对冲举动，并且假如印度判断中印两国仍然存在较大的实力差距，且这种差距在短期内难以弥补，那么印度的理性策略便是利用当前对自身有利的地区和国际态势向中国释放更多强硬信号，迫使中国在南亚－印度洋方向对印度做出更多让步，尊重印度的地区霸权，减少对南亚区域事务的参与，甚至在边境问题上对印度采取退让政策。

综上，中国以印度为主要争取对象，分化瓦解美日印澳四边安全机制和“印太”概念构想策略能否成功，实际上并不取决于中国在多大程度上能够满足印度的要求，而是取决于印度对中国行动的理解和认识。中国不是不应该争取印度，也不是不应该重视印度在美日印澳四边安全机制中的独特作用，但中国的应对策略务必要充分考虑到印度对中国释放出的战略信号的解读和认知方式。在国家间的博弈过程中，一方解读和体会另一方释放出的善意，往往比解读对方释放出的恶意更加复杂和困难。这在中印关系史上也是反复得到验证的。

中国不仅要注意到印度对中国外交动作的理解和解读是否符合中国的预期，而且要准确认识和把握印度国内政局变动对其外交路线的影响。虽然在许多西方国家以及中国的分析人士看来，莫迪已经将印度带入了一个强人时代，莫迪和印度人民党正以强势路线推行自己的既定政策，然而印度经济改革的进程并没有人们所预料得那样顺利。2018年底，印度五个地方邦举行选举，这是2019年印度全国大选的前哨战，选举结果对印度人民党十分不利，为莫迪敲响警钟。选举深刻影响了印度的国内政治生态，并将影响印度的对外政策走向。

四、印度国内政局变动对其内外政策的干扰和影响

近年来莫迪改革逐步进入深水区，改革举措对印度原有利益格局的触动更加剧烈，但改革的预期效果并不显著，没有让民众收获到预期的巨大红利。2018年底的印度地方选举，几个印地语核心邦的民众开始用选票表达对印度人民党的不满。从西向东横亘在德干高原上的印度中央邦、拉贾斯坦邦、特伦甘纳邦、恰蒂斯加尔邦和米佐拉姆邦，是印度印地语民众和印度教信徒集中的区域，传统上是印度人民党的基本票仓。在2018年的地方选举中，在这几个邦印度人民党均蒙受了重大损失，印地语中心地带脱离了莫迪的控制。

在印度中央邦的 230 个席位中，国大党赢得 114 个，印度人民党仅赢得 109 个。在拉贾斯坦邦的 199 个席位中，国大党赢得 99 个，印度人民党仅赢得 73 个。在特伦甘纳邦，地方势力再次崛起，印度人民党从 5 席跌至 2 席，彻底边缘化。在米佐拉姆邦，国大党和印度人民党均未能取得突破，地方政党米佐民族阵线获得大胜。而在恰蒂斯加尔邦，印度人民党在与国大党的较量中输得最惨，国大党拿下了全部 90 个议席中的 68 个。如果说在特伦甘纳邦和米佐拉姆邦地方政党的胜利尚不足以帮助国大党击溃印度人民党的话，那么两党在恰蒂斯加尔邦选情中表现出的巨大反差，则为莫迪敲响了警钟。恰蒂斯加尔邦传统上是印度纳萨尔派反政府武装的中心区域之一，国大党和印度人民党执政时期都曾在恰蒂斯加尔邦执行了严厉的反暴乱政策，与当地民众结怨甚深。在地方选举中，恰蒂斯加尔邦民众支持国大党、反对印度人民党的政治倾向表露明显，显示出了印度人民党的“执政负债”效应。

地方选举之后，国大党抓住机会，表面上完成了代际交接，由形象清新的拉胡尔·甘地接替其母、前总理拉吉夫·甘地的遗孀索尼娅·甘地，成为国大党新的领导核心。国大党临阵换帅的战术，让支持者感到振奋，选情看涨。而莫迪则在党内陷入困境，虽然印度人民党暂时还无法找到替代莫迪的领军人物，但党内要员公开谈论换将的声音不绝于耳，这在五年前是完全不可想象的。

选情危急迫使莫迪和印度人民党不得不启动危机应对模式，集中精力通过制造各种戏剧效应来提振民气，恢复选民信任。莫迪采取的策略在很大程度上与上一任印度人民党赢得选举时的策略相似。即诉诸于印度教民族主义，通过对外示强、炫耀国威来满足民众的虚荣心。2019 年 2 月 26 日，印度以印控克什米尔边境警察部队受袭为由，对巴控克什米尔境内的所谓“穆罕默德军”训练营地发动空袭。印度 12 架战机组成编队，穿越印巴控制线，打击印度宣称是“穆罕默德军”训练营地的目标。2015 年，印度曾经对印巴控制线巴方一侧的目标发动过规模较小的空中打击，巴方当时未做出强烈反应。2019 年 2 月 26 日的这次空袭，印方可能也以为巴方会保持克制，因而在空袭后没有采取针对巴方可能的报复行动的强化边境地区预警和战备级别的行动，仅在前线部署了老旧的米格-21 战斗机。2019 年 2 月 27 日，巴方采取了印度意料之外的反击措施，派出枭龙战机越境进入印控克什米尔一侧，诱使印军起飞米格-21 战机进行拦截。巴方战机在将印度战机诱入巴控克什米尔一侧后，实施猎杀作战，击落印度空军米格-21 战斗机 1 架，俘获印度飞行员阿比南丹。印度在试图救援被击落飞行员时，又有一架米-17 直升机坠毁，至少有 4 人死亡。这是数十年来，印巴边境冲突中印度方面遭受的最为严重的空中损失。

此次印巴空中交手，是1999年卡吉尔冲突以来印巴围绕克什米尔问题进行的最激烈对抗。印度声称击落了一架巴基斯坦的F-16战机，但不仅无法出示证据，而且遭到了对F-16战斗机部署地域和使用方向拥有监察权的美国方面的否认。国际舆论普遍认为，在此次印巴空中对抗中，印度完败。依常理而论，印度空军的糟糕表现将给陷入选举困境的莫迪和印度人民党带来新的打击，进一步削弱印度人民党本已岌岌可危的执政基础。然而，令人感到意外的是，莫迪的选情却在印巴空战后明显上扬。阿比南丹更是被印度媒体描述为“无畏的英雄”，受到印度民众的狂热追捧。应该看到，印度媒体塑造空战英雄的手段并不高明，印度民众也并非生活在类似土库曼斯坦、朝鲜的言论封闭状态，他们是能够看到国际媒体报道以及巴方和第三方出示的各种证据的。显然，并不是印度民众被印度政府愚弄相信他们在空战中占据了上风，而是印度民众基于虚荣心，愿意相信政府为他们提供的故事。印度政府操纵对外话题以转移国内视线的难度之低可见一斑。这也意味着，未来印度执政者不论来自哪一党派，都有可能在国内出现问题时，通过制造对外危机并配合以简单的宣传伎俩，试图实现转移国内民众视线的目的。这将极大地降低印度执政者采取冒险政策的门槛。

莫迪政府的冒险主义策略并不仅仅见于印巴关系上。2019年3月，印度悍然宣布其反卫星作战试验取得成功，总理莫迪声称印度由此进入了太空军事强国行列。一般而言，大部分拥有反卫星能力的国家倾向于保持低调，不愿意炫耀此方面的能力，而印度的表现却截然相反。印度显然不在乎由此可能带来的国际舆论压力，反而乐于炫耀自己在太空军事化和武器化方面取得的进步。格外耐人寻味的是，据研判，印度的反卫星技术并没有成熟到能够以动能猎杀器准确击中目标卫星的程度。其进行的反卫星试验，实际上是采取近炸引信的方式，在目标卫星附近引爆拦截装置，制造大量碎片以摧毁卫星，这种手段对于反卫星作战所要真正担负的反导作战任务是无效的。而且，由于其制造的大量碎片会严重威胁到太空轨道运行的其他航天器，因此印度的这种技术在国际舆论当中极具争议性。

以挑战国际准则的方式赢取国内政治支持，这种手段在某种程度上显示出印度人民党和莫迪在国内陷入了困境。印度人民党在短短数年内即进入实力衰退阶段，其原因是多方面的。尽管在莫迪的领导下，印度人民党有可能摆脱历史上无法连续执政的魔咒，然而未来的印度人民党政府将很难继续作为强势政府存在，印度政治可能回到“弱中央、强地方”的保守状态。这对印度的改革进程是非常不利的。

首先，弱中央、强地方将对印度进一步推进经济体制改革制造困难。在莫迪的领导下，印度工业化进程在过去几年中取得了一定进步，在打破原有经济体制藩篱的束缚方面，莫迪的成就是前人难以比拟的。但莫迪的历史使命并未完成，经济体制改革攻坚克难的阶段才刚刚开始。印度在统一税制后，本应对土地制度和劳工制度进行深化改革，但这两个障碍中的地方利益因素过于强大，除非得到强有力的中央政府凭借立法与行政两方面提供的强大支持，否则不可能行得通。倘若印度中央政府未来不得不依靠诸如米佐民族阵线之类的地方政党来联合执政，不仅在中央立法方面会陷入重重困难，而且在地方邦政府层面的行政事务上也会受到强大阻挠，土地和劳工制度改革取得突破的难度将会更大，更不可能推出有利于工业化进程的吸引外来资本的政策。

其次，莫迪政治神话被打破将影响印度吸引外资的能力和前景。莫迪上台以来西方媒体精心营造他的强人形象，倘若未来莫迪政权在国内陷入各种政治权力斗争的漩涡而举步维艰，那么这一强人形象将难以为继。表面上看，莫迪的成就主要来自国内强劲经济表现，然而，不仅印度人民党的强势地位是外资不断涌入印度的政治保障，而且莫迪的个人政治形象也是各类风险投资基金钟情于印度的重要理由。外来资本并不是看重印度产业目前的回报水平，而是基于对印度增长可持续性的乐观判断。这种乐观情绪恰恰是与莫迪的政治神话息息相关的。假如莫迪和印度人民党的光环不再，仅凭印度目前的经济表现特别是其产业化水平，是很难留住国际风险投资的。

再次，强中央弱地方的政治格局将使印度对外政策方面更加缺乏长期谋划和战略实施能力。当前国际体系和秩序正在深入调整过程中，美国主导的“印太战略”正在从蓝图逐步走向现实，印度是美国印太战略的核心国家。对于印度而言，美国“印太”战略带来的机遇远远大于风险。印度也不可能坐享其成，势必要与美国的“印太”战略展开互动，这就需要印度政府能够突破外交传统思维方式，做出结构性、在某些问题上甚至是原则性的调整。但是倘若印度陷入弱中央强地方的政局，印度对外战略的决策能力和协调能力将明显下降。

对于印度在全球事务上的战略对手来说，这可能是一件好事，一个步履蹒跚、左右逡巡的对手，总好过意志坚定、手段坚决的敌人。然而问题在于，印度对于中国而言，并不仅仅是一个全球范围内的竞争者或合作者，也是中国进入南亚所面临的最大的区域内玩家。在南亚区域，印度将发挥怎样的作用，是与印度国内政局息息相关的。越是弱势的印度中央政府，在对南亚周边事务上，就越会受到印度地方势力的牵制，越难以从南亚整体格局的战略视角做出决定，其行为也越难以预期。在这方面，印度有过血的教训。20世纪90年代后半期，

在印度泰米尔纳德邦地方势力的强大压力下，印度政府决定干预斯里兰卡内战，结果印度的军事冒险行为不仅损兵折将，而且赔上了前总理拉吉夫·甘地的性命。

当前，印度的泰米尔纳德邦对斯里兰卡问题、拉贾斯坦邦对巴基斯坦问题、东北部数邦对孟加拉国问题都拥有一定的话语权。如果地方势力进一步强大，印度在对这些国家的政策方面将更容易受到地方势力的羁绊。地方邦的沙文主义情绪会进一步在印度对外政策中得到体现，也将给中印关系带来新的变数。

五、对未来一段时间中印关系走势的研判

虽然学者们针对中国应对美国再版“印太”概念提出了不同的策略主张，但应该注意到，多数学者认为印度是美日印澳战略协作的关键环节也是薄弱环节。目前印度对“印太”概念的态度仍然不明确、不确定，理论上，只有等印度的态度逐渐明朗起来，“印太”战略的对策研究才会更加清晰和更有意义。但是，中国做为“印太”概念的主要针对对象，不可能依据对手的行动来决定中国下一步的行动。中国首先要明确自身在这一地区的核心利益，充分评估自身的国家能力，谨慎权衡相关风险，在此基础上，综合把握并判断参与的时机和最佳方式。^①

莫迪政府的强势在过去数年内对中印关系构成了一定冲击。莫迪拒绝参加“一带一路”倡议，并在2017年经杜瓦尔策划，制造了洞朗事件。其强势作风使中国不得不更加重视莫迪和印度，这让中国在一段时间内感到了不适应。但这并不意味着，一个弱勢的莫迪和印度中央政府就必然有利于中印关系的改善以及中国对印战略目标的达成。实际上，一个政治上弱勢但野心不减的莫迪将给中国和中印关系带来更大的问题，需要引起我们的重视。

第一，印度政府将更加重视国际声望，更容易被美国“印太”概念所拉拢。作为在中美之间纵横捭阖的地区大国，印度的地缘态势整体上比较有利。中美都在争取印度，但提供的利益回馈是不同的。中国能够向印度提供的是长期回报特别是经济回报，而美国的“印太”战略能够向印度提供的是印度满足民族虚荣心所需要的强国形象和大国地位，以及这种形象带来的民众狂热情绪。二者相比，莫迪的地位越强势，就越能从国家长远利益角度看待问题，也越可能

^① 杨慧、刘昌明《美国视域中的“印太”：从概念到战略——基于对美国主流智库观点的分析》，《外交评论》2019年第2期。

选择中印交好，至少是不以损害中印关系来寻求美国的支持。而莫迪地位越弱势，就越可能选择靠拢美国，虽然印度在任何情况下都不会彻底倒向美国，但靠参与美国印太架构而提升国际地位的心态将日渐上升，与美国的互动，特别是遏制中国方面的互动也会越发频繁。

第二，印度对华态度将趋于强硬，更容易采取冒险策略。强势的莫迪首要关注的是印度的经济发展。倘若印度国内改革进程因中央政府日益弱势、地方势力尾大不掉而陷入困境，为维持自己的政治形象和地位，莫迪将更多寻求从对外方向上获取民意支持。以目前的印度民意来看，对华示强显然将成为莫迪的优先选择。考虑到印度民众极容易被印度政府煽动，且听信政府提供的玄妙故事，中国凭借前沿实力，对印度冒险行为进行摄止的难度是比较大的。连战机被击落都可以被诋败为胜，甚至塑造出民族英雄的形象，对于这样一个虚荣心和自我麻醉能力强到可以无视基本事实的对手，靠类似于在东章瀑布和洞朗地区发生的不流血前沿对峙就击退印度的冒险主义挑衅行径，显然是不可能的。这意味着未来中国将可能在边境上承受印度更大的压力，中印关系冲突管控的难度将有所加大。

第三，在参与“一带一路”倡议方面，印度中央政府的实用主义立场将更加明显，但与此同时，印度地方利益掺杂其间，也可能给中国带来一定机会。印度政府多年来拒绝参加“一带一路”倡议，除了官方宣称的是由于“中巴经济走廊”因素以外，主要还是担心中国强大的工业能力对印度产业升级造成冲击。倘若未来印度政府的施政要点不再是产业升级和工业化水平提升，那么至少印度一些地方邦对“一带一路”的态度是有可能改变的。实际上印度东北部的阿萨姆邦一直对孟中印缅经济走廊建设兴趣浓厚。莫迪的老家古吉拉特邦也始终对中印合作态度积极。虽然这并不意味着中国能够争取印度从国家层面表态支持“一带一路”，但至少在地方层面，以项目形式开展务实合作的难度要比现在低一些。

综上，在美日印澳合作不断深入以及印度国内政局变化的背景下，中国在南亚和印度洋地区推进“一带一路”建设和执行地区战略，应该在坚持既定方略保持战略定力的同时，适度调整应对策略。但无论是推进“一带一路”建设还是执行南亚地区战略，中国的政策倾向都应该更强调系统性、关联性和连贯性，注意在各种政策工具中保持取向的一致性。

(责任编辑 朱翠萍)

Strategic Thoughts on China's Addressing of the US's New Version of the "Indo - Pacific" Concept

Ye Hailin

Abstract: This paper takes a review of the general situation of military and economic interaction within the US - Japan - India - Australia Quadrilateral mechanism under the US's new version of "Indo - Pacific" framework, and puts forward that the "Indo - Pacific" concept and the US - Japan - India - Australia quadrilateral interaction has become a key challenge that China's global strategy and peripheral strategy are faced with. In developing its strategy addressing the US - Japan - India - Australia Quadrilateral mechanism, China should regard India as a focus, and pay attention to India's reading and interpretation of the signals that China releases, and the impact of the change of India's internal political landscape on India's diplomatic approach and behavior. On this basis, this paper discusses the impact of India's general election on the trend of India's internal political landscape, and analyzes India's possible policy trend after its general election, especially the trend of change of its attitude towards China.

Key Words: India, US - Japan - India - Australia Security Mechanism, Indo - Pacific, Strategic Perception

Security Environmental Assessment for the Indian Ocean Region

Zhang Jiadong

Abstract: The Indian Ocean region faces threats from traditional security and non-traditional security fields. In traditional security fields, the Indian Ocean region is dominated by the US, but is slowly transitioning to a multilateral equilibrium model. The security structure in the Indian Ocean region is under great pressure resulting from the efforts made by the US to keep its traditional hegemonic status, the impulse of India to establish a new domination structure and the behaviors of China and other countries to maintain their own freedom of navigation and economic security. However, the pattern of US dominating and multiple countries participating in the Indian Ocean region will not significantly change and the traditional security pattern and order will remain stationary, in the foreseeable future. In non-traditional security fields, the security concerns in the Indian Ocean region are noticeably eased but there are hidden anxieties. Terrorism threats and piracy activities dramatically decline but there is a possibility of rebounding. Threats from climate change and natural disasters still exist in the Indian Ocean region and are possible to be more serious.

Key Words: Traditional Security, Non-traditional Security, the US, China, India

Power, History, Culture:

The Origin of Australia's Strategic Apprehension towards China

Xu Shanpin, Zhang Tao

Abstracts: Under the background of the continuous advancement of China - Australia comprehensive strategic partnership and the recent establishment of the China -